

**BEBERAPA FAKTOR EKONOMI YANG MEMPENGARUHI  
KEMISKINAN DI KOTA SURABAYA**

**SKRIPSI**



**Diajukan Oleh :**

**ADAM SEBASTIAN**  
**0511010056/FE/IE**

**Kepada**

**FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN"  
JAWA TIMUR  
2009**

**BEBERAPA FAKTOR EKONOMI YANG MEMPENGARUHI  
KEMISKINAN DI KOTA SURABAYA**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Dalam Memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi  
Jurusan Ekonomi Pembangunan**



**Diajukan Oleh :**

**ADAM SEBASTIAN**  
**0511010056/FE/IE**

**Kepada**

**FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN"  
JAWA TIMUR  
2009**

## **KATA PENGANTAR**

Assalamualaikum Wr. Wb

Dengan memanjatkan syukur alhamdulillah atas kehadiran ALLAH SWT dengan rahmat dan karunianya yang telah dilimpahkan, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul :

### **“BEBERAPA FAKTOR EKONOMI YANG MEMPENGARUHI KEMISKINAN DI KOTA SURABAYA”**

Penyusunan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Ekonomi Universitas Pembangunan Nasional ”Veteran” Jawa Timur”.

Penulisan skripsi tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk itu dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada :

1. Bapak Dr. Ir. Teguh Soedarto, MP selaku Rektor Universitas Pembangunan Nasional “ Veteran” Jawa Timur.
2. Bapak Dr. Dhani Ichsanuddin Nur, MM, selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Pembangunan Nasional “ Veteran” Jawa Timur.
3. Bapak Drs. Ec. Marseto D.S, Msi, selaku Ketua Jurusan Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan Universitas Pembangunan Nasional “ Veteran” Jawa Timur dan Dosen Wali yang telah meluangkan waktu dalam membimbing dan mendampingi penulis selama menempuh pendidikan dibangku kuliah.

4. Bapak Drs.Ec.Arief Bachtiar, Msi, selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan masukan-masukan yang berarti bagi penulis.
5. Segenap staf pengajar dan staf kantor Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur. Yang telah dengan ikhlas memberikan ilmu dan pelayanan akademik bagi penulis dan semua mahasiswa UPN.
6. Bapak dan Ibu tercinta yang telah sabar mendidik dan membesarkan dengan penuh kasih sayang baik moral, material, maupun spiritual, dan semua keluarga besar, Terima kasih banyak atas dukungan dan bantuannya.

Akhir kata yang dapat terucapkan semoga penyusunan skripsi ini dapat berguna bagi pembaca dan pihak-pihak lain yang membutuhkan, dan tidak lupa saya ucapkan banyak-banyak terima kasih.

Wassallamualaikum Wr.Wb

Surabaya.....

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRAKSI .....</b>	<b>x</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	16
1.3. Tujuan Penelitian.....	16
1.4. Manfaat Penelitian.....	17
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1. Hasil Penelitian Terdahulu .....	18
2.2. Permasalahan .....	21
2.2.1. Kegagalan pemenuhan Hak Dasar .....	21
2.2.2. Terbatasnya akses dan rendahnya mutu Layanan kesehatan .....	21
2.2.3. Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan .....	22
2.2.4. Terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha .....	25

2.3.	Landasan Teori .....	26
2.3.1.	Pembangunan Ekonomi dan Kemiskinan .....	26
2.3.1.1.	Ukuran Kemiskinan .....	28
2.3.2.	Pengertian Kemiskinan .....	28
2.3.2.1.	Ciri-ciri Kemiskinan .....	29
2.3.2.2.	Macam Kemiskinan .....	30
2.3.2.3.	Upaya Penanggulangan Kemiskinan .....	32
2.3.3.	Pengertian Pendapatan .....	33
2.3.3.1.	Pendapatan .....	33
2.3.3.2.	Pendapatan Perkapita .....	34
2.3.3.3.	Pengaruh Pendapatan Perkapita Terhadap Kemiskinan .....	34
2.3.4.	Pengertian Tabungan .....	35
2.3.4.1.	Tabungan .....	35
2.3.4.2.	Rasio Tabungan Perkapita .....	35
2.3.4.3.	Hubungan Rasio Tabungan Perkapita dengan Kemiskinan .....	36
2.3.4.4.	Pengaruh Rasio Tabungan Perkapita terhadap Kemiskinan .....	37
2.3.5.	Pengertian Kesempatan Kerja .....	37
2.3.5.1.	Pemerataan Pembangunan dan Kesempatan Kerja .....	38

2.3.5.2. Hubungan Kesempatan Kerja dan Kemiskinan.....	39
2.3.6. Pengeluaran Pemerintah .....	40
2.3.6.1. Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Kemiskinan .....	41
2.3.6.2. Hubungan Pengeluaran Pemerintah Terhadap Kemiskinan .....	42
2.4. Program-program Pembangunan .....	42
2.5. Kerangka Pikir .....	45
2.6. Hipotesis .....	46

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

3.1. Definisi Operasional dan Pengukuran Variabel .....	47
3.1.1. Teknik Penentuan Sampel .....	49
3.1.2. Teknik Pengumpulan Data .....	49
3.2. Teknik Analisis Dan Uji Hipotesis .....	50
3.2.1. Teknik Analisis .....	50
3.2.2. Uji Hipotesis .....	52
3.3. Evaluasi Ekonometrik .....	55

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

4.1. Deskripsi Obyek Penelitian .....	59
4.1.1. Kondisi Geografis .....	59
4.1.2. Kependudukan .....	60
4.2. Deskripsi Hasil Penelitian .....	61

4.2.1.	Perkembangan Tingkat Kemiskinan .....	62
4.2.2.	Perkembangan Pendapatan Perkapita .....	63
4.2.3.	Perkembangan Tabungan Perkapita .....	64
4.2.4.	Perkembangan Kesempatan Kerja .....	65
4.2.5.	Perkembangan Pengeluaran Pemerintah .....	66
4.3.	Analisis dan Pengujian Hipotesis .....	67
4.3.1.	Uji Hipotesis secara Simultan .....	69
4.3.2.	Uji Hipotesis secara Parsial .....	70
4.3.3.	Hasil Asumsi Regresi Klasik ( <i>BLUE / Best Linear Unbiasset Estimator</i> ) .....	76
4.3.4.	Pembahasan .....	81

## **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

5.1.	Kesimpulan .....	96
5.2.	Saran .....	100

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**



## DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Perkembangan Tingkat Kemiskinan di Surabaya periode tahun 1993-2007 .....	62
Tabel 2 : Perkembangan Pendapatan Perkapita di Surabaya periode tahun 1993-2007 .....	63
Tabel 3 : Perkembangan Tabungan Perkapita di Surabaya periode tahun 1993-2007 .....	64
Tabel 4 : Perkembangan Kesempatan Kerja di Surabaya periode tahun 1993 2007 .....	65
Tabel 5 : Perkembangan Pengeluaran Pemerintah di Surabaya periode tahun 1993-2007 .....	66
Tabel 6 : Hasil Analisis Pengujian Hipotesis .....	67
Tabel 7 : Analisis Varian (ANOVA) .....	68
Tabel 8 : Test Heterokedastisitas dengan Korelasi Rank Spearman .....	80
Tabel 9 : Gini Rasio di Indonesia Menurut Daerah Tahun 1996-2008 .....	86
Tabel 10: Distribusi Pengeluaran Penduduk Menurut Daerah dan Kriteria Bank Dunia Tahun 1996-2008 .....	91

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	: Paradigma .....	46
Gambar 2	: Kurva Distrbusi F .....	53
Gambar 3	: Kurva Distrbusi t .....	54
Gambar 4	: Distribusi Kriteria Penerimaan / Penolakan Hipotesis secara Simultan .....	70
Gambar 5	: Distribusi Hasil Analisis secara Parsial X1 .....	71
Gambar 6	: Distribusi Hasil Analisis secara Parsial X2.....	72
Gambar 7	: Distribusi Hasil Analisis secara Parsial X3.....	74
Gambar 8	: Distribusi Hasil Analisis secara Parsial X4.....	75
Gambar 9	: Kurva Statistik Durbin-Watson .....	78

## **DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran 1 : Data Penelitian Variabel

Lampiran 2 : Analisis Regresi Linier Berganda model summary dan anova

Lampiran 3 : Analisis Regresi Berganda Coefficient dan Collinearity Diagnostics

Lampiran 4 : Analisis Regresi Berganda Residuals Statistics dan Nonparametric correlations

Lampiran 5 : Tabel Uji F

Lampiran 6 : Tabel Uji t

Lampiran 7 : Tabel Durbin-Watson

# **BEBERAPA FAKTOR EKONOMI YANG MEMPENGARUHI KEMISKINAN DI KOTA SURABAYA**

## **Abstraksi**

Oleh :

Adam Sebastian

Tujuan yang hendak dicapai oleh penelitian ini adalah : untuk mengetahui pengaruh pendapatan perkapita, tabungan perkapita, kesempatan kerja, pengeluaran pemerintah terhadap kemiskinan di kota Surabaya.

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik Jawa Timur. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah regresi linier berganda dengan menggunakan alat bantu komputer program *Statistic Program For Social science (SPSS)* versi 13.0 yang menunjukkan pengaruh secara signifikan antara variabel bebas dan variabel terikat.

Melalui sistem regresi linier berganda dapat diperoleh persamaan regresi dengan menggunakan uji F regresi secara simultan variabel bebas berpengaruh secara nyata terhadap variabel terikat dengan  $F_{hitung} = 18,700 > F_{tabel} = 3,48$  dengan menggunakan level of significant ( $\alpha$ ) = 0,05. Sedangkan dari pengujian secara parsial, menggunakan uji t dengan  $\alpha/2 = 0,025$ , dapat diketahui bahwa variabel bebas pendapatan perkapita berpengaruh (X1) berpengaruh secara nyata terhadap tingkat kemiskinan di Surabaya (Y) dengan  $t_{hitung} = 3,505 > t_{tabel} = 2,228$ . Untuk variabel bebas tabungan perkapita (X2) diperoleh  $t_{hitung} = 0,424 < t_{tabel} = 2,228$ , secara parsial tabungan perkapita tidak berpengaruh secara nyata terhadap kemiskinan di Surabaya. Untuk variabel kesempatan kerja (X3) diperoleh  $t_{hitung} = -0,250 < t_{tabel} = -2,228$ , secara parsial kesempatan kerja tidak berpengaruh secara nyata terhadap kemiskinan di Surabaya. Untuk variabel pengeluaran pemerintah (X4) diperoleh  $t_{hitung} = -1,025 < t_{tabel} = -2,228$ , secara parsial pengeluaran pemerintah tidak berpengaruh secara nyata terhadap kemiskinan di Surabaya.

**Kata Kunci :** (X1) Pendapatan Perkapita, (X2) Tabungan Perkapita, (X3) Kesempatan Kerja, (X4) Pengeluaran Pemerintah.

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Masalah-masalah perekonomian yang dihadapi oleh Negara-negara berkembang termasuk Negara Indonesia yaitu berkaitan dengan masalah kemiskinan, pengangguran, dan inflasi. Hal tersebut merupakan dilema bagi Negara-negara Berkembang. Dapat dilihat bahwa pada hakikatnya di negara berkembang terdapat kemiskinan yang sangat serius dan masalah ini menjadi sangat serius lagi karena akibat ketidakpastian perekonomian. Dapat disimpulkan dengan pertumbuhan ekonomi yang baik dalam suatu negara akan menimbulkan kesejahteraan bagi penduduknya dan stabilitas negara yang sehat, khususnya dalam perekonomian.

Lebih dari separuh penduduk Indonesia hidup dibawah garis kemiskinan. Walaupun sudah beberapa tahun pertumbuhan ekonomi nasional meningkat antara 5-6 %, angka kemiskinan masih belum turun, dan penciptaan lapangan kerja oleh sektor swasta masih kurang tercapai.

Krisis yang melanda Indonesia telah menyebabkan bertambahnya jumlah penduduk miskin. Padahal kondisi sebelum terjadinya krisis, pemerintah telah berhasil menurunkan jumlah penduduk miskin dari 54,2 juta pada tahun 1976 menjadi 22,5 juta pada tahun 1998 (BPS 1998). Keberhasilan ini juga diikuti oleh meningkatnya pendapatan

masyarakat termasuk masyarakat pedesaan. Tetapi dengan adanya krisis ini jumlah penduduk miskin meningkat dengan cepat. Hal ini dapat dilihat dari hasil Lokakarya Metodologi Perhitungan Angka Kemiskinan di Indonesia yang dilaksanakan tanggal 25 Juni 1999 oleh para peneliti dari SIAGA (*Sustainable Indonesian growth Alliance*), Bappenas, UNSFIR-UNDP dan FEUI, yang melahirkan suatu konsensus bahwa telah terjadi peningkatan penduduk miskin di Indonesia menjadi 23,8% pada akhir tahun 1998. Data ini juga di dukung oleh BPS yang menginformasikan bahwa penduduk miskin di Indonesia pada akhir tahun 1998 telah mencapai 49,5 juta jiwa dimana 31,9 juta berada di pedesaan dan 17,6 juta jiwa berada di Perkotaan. (BPS Jawa Timur, diolah).

Pertumbuhan ekonomi dapat diukur dengan tingkat pertumbuhan GNP (*Gross national product*). Atau tingkat pendapatan perkapita dapat digunakan untuk pengukuran standar kehidupan yang lebih baik. Pengukuran pertumbuhan ekonomi dan pendapatan perkapita di Indonesia menggunakan produk domestik bruto/PDB (*Gross Domestic Product/GDP*). PDB Indonesia adalah nilai barang dan jasa yang dilakukan oleh seluruh faktor produksi di Indonesia baik yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sendiri maupun oleh bangsa Asing. Jadi sangat jelas bahwa PDB tidak menyangkut siapa yang memiliki faktor produksi tetapi menyangkut siapapun yang memiliki faktor produksi di wilayah Indonesia. Sedangkan angka pendapatan perkapita dihasilkan melalui

membagi PDB Indonesia pada suatu periode dengan jumlah penduduk Indonesia, Berkaitan dengan kenaikan output per kapita, yaitu sisi output total (GDP) dan sisi jumlah penduduk. Jadi GDP yang tinggi akan meningkatkan angka pendapatan perkapita kita dalam negeri, akan tetapi yang terjadi di Indonesia ini GDP kita rendah karena tidak seimbangnya pertumbuhan penduduk jumlah produksi yang kita lakukan serta keterbatasan kemampuan sumber daya manusia yang ada dalam negeri, dan ini menjadi salah satu faktor terjadinya kemiskinan penduduk di dalam negeri dalam perekonomian global.

Kemiskinan merupakan salah satu dari beberapa ciri yang tampak jelas terlihat di daerah perkotaan ataupun pedesaan, hal ini dapat diketahui dari tingkat kesejahteraan dan kemakmuran yang pada umumnya sangat rendah dengan cara hidup mereka yang sangat sederhana serta sarana dan prasarana maupun fasilitas kurang memadai dan lebih diperparah lagi dengan menurunnya tingkat pendapatan perkapita suatu masyarakat dan peningkatan jumlah penduduk serta kurangnya jumlah lapangan kerja baru sehingga jumlah pengangguran semakin meningkat. Maka timbullah keperluan yang mendesak untuk mempercepat pembangunan.

Abstraksi Kemiskinan merupakan salah satu isu sentral dalam perekonomian di Indonesia. Jumlah penduduk miskin di Indonesia yang masih relatif besar akan membuat Indonesia menghadapi beberapa persoalan, tantangan, dan kebijakan yang unik di tiap daerah.

Pembangunan yang dilakukan selama ini telah membawa banyak perubahan dalam berbagai aspek di masyarakat, baik yang terjadi di kawasan pedesaan maupun perkotaan. Pembangunan di satu sisi selain meningkatkan kesejahteraan, namun di sisi lain ketidakmerataannya dapat menyebabkan lahirnya keterbelakangan dan kemiskinan secara struktural di masyarakat.

Pembangunan ekonomi merupakan suatu proses yang menyebabkan pendapatan perkapita suatu masyarakat meningkat dalam jangka panjang. Dari definisi ini dapat dilihat tiga sifat penting pembangunan ekonomi yaitu merupakan, pertama: suatu proses berarti suatu perubahan yang terjadi terus-menerus. Kedua: usaha meningkatkan pendapatan perkapita. Ketiga: Pendapatan perkapita harus berlangsung dalam jangka panjang.

Pembangunan Nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia, yang dilakukan secara berkelanjutan, berdasarkan kemampuandengan pemanfaatan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Pembangunan disini tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah, seperti kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan lain sebagainya. Tetapi juga kepuasan batiniah seperti pendidikan, rasa aman, dan keadilan. Pada hakikatnya pengembangan pedesaan adalah upaya untuk memerangi kemiskinan. Rencana Pembangunan Nasional di Negara-negara berkembang dimasa mendatang harus menjamin keserasian dan



perpaduan yang lebih sempurna antara pembangunan di perkotaan dan pedesaan, dalam pemberantasan kemiskinan hendaknya juga dilihat dari dana yang disalurkan pemerintah dan dinas-dinas lain seperti pendidikan, kesehatan, dan dinas sosial.

Dalam upaya memerangi kemiskinan apabila kita menganggap akar kemiskinan berkaitan dengan faktor kultural barang tertentu sudah perlu disusun strategi yang mampu meningkatkan etos kerja kelompok miskin, meningkatkan pendidikan supaya memiliki pola pikir yang mampu melihat perspektif masa depan dan menata kembali lembaga-lembaga ekonomi konvensional yang tidak lagi sesuai supaya dapat mewadahi kebutuhan dan aspirasi kelompok miskin. Sedangkan apabila kita beranggapan bahwa kemiskinan berakar pada masalah struktural maka strategi pembangunan kita harus ditata kembali.

Definisi operasional atas kemiskinan itu tidak terlepas dari fakta kemiskinan yang sesungguhnya. Seseorang dikategorikan miskin karena tidak memiliki pendapatan minimal untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Pada saat yang sama, dia juga mengalami absennya sejumlah kemampuan yang sangat dibutuhkan untuk hidup, seperti kesehatan dan melek aksara. Ketidakberdayaan dan ketidakmampuan tersebut menumbuhkan perilaku miskin yang bermuara pada hilangnya kemerdekaan untuk berusaha dan menikmati kesejahteraan secara bermartabat.

Definisi dan pengertian kemiskinan yang lebih lengkap dalam arti sesuai dengan kenyataan dan secara konseptual jelas dikemukakan oleh Robert Chambers (1987). Menurut Chambers, inti dari masalah kemiskinan sebenarnya terletak pada apa yang disebut deprivation trap atau perangkap kemiskinan. Secara rinci, deprivation trap terdiri dari lima unsur, yaitu: kemiskinan itu sendiri, kelemahan fisik, keterasingan atau kadar isolasi, kerentanan, dan ketidakberdayaan. Kelima unsur ini seringkali saling berkait satu dengan yang lain sehingga merupakan perangkap kemiskinan yang benar-benar berbahaya dan mematikan peluang hidup orang atau keluarga miskin. Dari kelima dimensi di atas, kerentanan dan ketidakberdayaan perlu mendapat perhatian yang utama. Kerentanan, menurut Chambers, dapat dilihat dari ketidakmampuan keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu guna menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam, kegagalan panen, atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga miskin itu. Kerentanan ini sering menimbulkan *poverty rackets* atau "roda penggerak kemiskinan" yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda dan aset produksinya sehingga mereka menjadi makin rentan dan tidak berdaya..

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk memenuhi standar tertentu dari kebutuhan dasar, baik makanan maupun bukan makanan. Standar ini disebut garis kemiskinan, yakni nilai pengeluaran konsumsi kebutuhan dasar makanan

setara 2.100 kalori energi perkapita per hari, ditambah nilai pengeluaran untuk kebutuhan dasar bukan makanan yang paling pokok.

Kekeliruan di masa lalu yang acapkali terjadi adalah kemiskinan didefinisikan semata hanya sebagai fenomena ekonomi dalam arti rendahnya penghasilan atau tidak dimilikinya mata pencarian yang cukup mapan untuk tempat bergantung hidup. Definisi seperti ini untuk sebagian mungkin benar, tetapi diakui atau tidak, kurang mencerminkan kondisi riil yang sebenarnya dihadapi keluarga miskin.

Kemiskinan sesungguhnya bukan semata-mata kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok atau standar hidup layak, namun lebih dari itu esensi kemiskinan adalah menyangkut kemungkinan atau probabilitas orang atau keluarga miskin itu untuk melangsungkan dan mengembangkan usaha serta taraf kehidupannya.

Starategi yang kita perlukan adalah strategi yang tidak sekedar mementingkan pertumbuhan, tetapi juga harus mengandung aspek pemerataan. Setiap upaya untuk mengatasi persoalan kemiskinan akan tetap gagal selama masalah perekonomian dan ketidakadilan sosial berjalan dengan lamban dan statis, sebagai substansi atau sebagai faktor yang berakibat pada rendahnya kualitas sumber daya manusia.

Selama tiga dekade, berbagai upaya telah dilakukan untuk mengurangi kemiskinan melalui penyediaan kebutuhan pangan, layanan kesehatan dan pendidikan, perluasan kesempatan kerja, pembangunan

pertanian, pemberian dana bergulir, pembangunan prasarana, dan pendampingan.

Berbagai upaya tersebut telah berhasil menurunkan jumlah penduduk miskin dari 54,2 juta pada tahun 1976 menjadi 22,5 juta pada tahun 1996. Krisis ekonomi yang terjadi sejak Juli 1997 membawa dampak negatif bagi kehidupan masyarakat. Jumlah penduduk miskin meningkat menjadi 49,5 juta jiwa pada 1998, jumlah penganggur terbuka meningkat dari 4,2 juta (4,69%) pada Agustus 1997 menjadi 6,03 juta (6,36%) pada Agustus 1999, melemahnya kegiatan ekonomi, memburuknya pelayanan kesehatan dan pendidikan, memburuknya kondisi prasarana dan sarana umum, menurunnya ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, dan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sejalan dengan membaiknya kondisi perekonomian yang diikuti oleh terkendalinya harga barang dan jasa, dan meningkatnya pendapatan masyarakat, maka jumlah penduduk miskin secara bertahap menurun menjadi 37,3 juta jiwa (17,4% dari jumlah penduduk) pada 2003. Dari jumlah penduduk miskin tersebut, 12,2 juta jiwa di daerah perkotaan dan 25,1 juta jiwa berada di perdesaan. Penurunan ini merupakan dampak dari hasil transfer pendapatan berbagai program pembangunan termasuk jaring pengaman sosial yang dirancang khusus untuk mengatasi dampak negatif krisis.

Bila kita lihat tingkat kemiskinan di Surabaya sebelumnya selama tahun 1989-2003 cenderung mengalami kenaikan, hanya pada tahun 1986-2001 tingkat kemiskinan mengalami kenaikan dari sebesar 77.258 jiwa menjadi sebesar 296.498 jiwa. Dan pada tahun 2002 tingkat kemiskinan mengalami penurunan sebesar 293.016 jiwa. Berdasarkan data yang diperoleh dapat diketahui tingkat kemiskinan di Surabaya terjadi pada tahun 2003 sebesar 362.308 jiwa, dan tingkat kemiskinan terendah terjadi pada tahun 1989 sebesar 77.258 jiwa. Sedangkan perkembangan tertinggi tingkat kemiskinan di Surabaya terjadi pada tahun 2001 sebesar 53,39 % dan perkembangan terendah tingkat kemiskinan terjadi pada tahun 1996 sebesar 3,55 %. Dan apabila nilai tingkat kemiskinan masih tidak dapat stabil dan masih mengalami naik turun maka kemiskinan merajalela di suatu negara belum dapat teratasi dengan baik. (Anonim 1991 – 2005).

Belum teratasinya masalah kemiskinan mendorong pemikiran akan perlunya suatu strategi baru penanggulangan kemiskinan yang lebih menyentuh akar permasalahan kemiskinan dan lebih terpadu. Pandangan konvensional menyebutkan kemiskinan sebagai kekurangan modal dan menganggap masyarakat miskin sebagai obyek yang tidak memiliki informasi dan pilihan sehingga tidak perlu terlibat dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. Implikasi dari pendekatan ini adalah pemerintah mempunyai peran dominan untuk menyediakan modal dan kebutuhan dasar masyarakat miskin. Pendekatan ini terbukti kurang

optimal dalam memecahkan masalah kemiskinan bukan hanya disebabkan oleh kesulitan anggaran dan lemahnya rancangan kebijakan, tetapi juga tidak adanya pengakuan dan penghormatan atas suara dan hak-hak dasar masyarakat miskin.

Kemiskinan bukan hanya diukur dari pendapatan, tetapi juga mencakup kerentanan dan kerawanan orang atau sekelompok orang baik laki-laki maupun perempuan untuk menjadi miskin, dan keterbatasan akses masyarakat miskin dalam penentuan kebijakan publik yang berdampak pada kehidupan mereka. Oleh sebab itu, pemecahan masalah kemiskinan tidak lagi dapat dilakukan oleh pemerintah sendiri melalui berbagai kebijakan sektoral yang terpusat, seragam dan berjangka pendek.

Pemecahan masalah kemiskinan perlu didasarkan pada pemahaman suara masyarakat miskin itu sendiri dan adanya pengakuan, pemenuhan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar mereka, yaitu hak sosial, ekonomi dan politik. Implikasi dari pendekatan hak-hak dasar adalah perubahan hubungan negara dan masyarakat khususnya masyarakat miskin. Negara harus menghormati hak-hak sosial, politik dan ekonomi masyarakat. Negara juga harus melindungi masyarakat terutama masyarakat miskin dari pelanggaran hak-hak dasar, dan mendukung terciptanya pemenuhan hak-hak tersebut. Selain itu, negara wajib memenuhi hak-hak dasar masyarakat.

Pendekatan hak-hak dasar relevan dengan perkembangan yang terjadi di Indonesia. Proses demokratisasi yang berlangsung selama ini telah membawa perubahan di berbagai bidang. Perubahan itu diharapkan mendorong terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat sehingga pendekatan hak dasar akan sangat penting sebagai indikator dalam mengukur proses dan kinerja politik yang sedang berlangsung. Selain itu, dampak krisis ekonomi dan beban pembayaran utang telah mengurangi kemampuan anggaran negara untuk memenuhi hak-hak dasar masyarakat. Pengakuan terhadap hak-hak dasar memberikan penegasan pentingnya investasi yang mendukung pemenuhan hak-hak dasar, dan mempertajam prioritas alokasi anggaran bagi pembangunan manusia.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan dan sumberdaya yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk memberikan layanan publik kepada pemerintah daerah secara lebih efisien dan lebih tepat sasaran. Pelaksanaan otonomi daerah juga memberikan peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pendekatan hak dasar menegaskan kewajiban pemerintah kabupaten dan kota untuk memberikan layanan dasar yang mudah, murah dan bermutu bagi masyarakat.

Perbaikan tata pemerintahan akan membuka peluang lebih luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan memberdayakan masyarakat miskin. Pemberdayaan adalah kunci

keberhasilan bagi masyarakat miskin untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan. Dokumen ini menegaskan bahwa perbaikan tata pemerintahan dan perluasan partisipasi harus menjadi bagian integral dari setiap kebijakan yang dilaksanakan untuk memberdayakan masyarakat miskin dan meningkatkan taraf dan mutu hidup masyarakat miskin.

Globalisasi yang ditandai oleh penerapan pasar bebas, privatisasi, deregulasi dan penghapusan subsidi cenderung mengurangi peranan negara dalam penyediaan barang dan jasa publik. Oleh sebab itu, pendekatan hak dasar mengatur peran minimum yang harus menjadi kewajiban negara dan tidak dapat diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar. Selain itu, upaya penanggulangan kemiskinan perlu memperhatikan adanya momentum kemitraan global dalam pencapaian tujuan pembangunan milenium.

Dengan demikian, strategi penanggulangan kemiskinan memerlukan pendekatan yang terpadu, pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, terencana, dan berkesinambungan, serta menuntut keterlibatan semua pihak, baik pemerintah, dunia usaha, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, maupun masyarakat miskin sendiri agar memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi perbaikan kondisi sosial, ekonomi dan budaya, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin.

Dalam rangka mempercepat upaya pengentasan masyarakat miskin, Menteri dalam negeri Hari Sabarno (2003) telah menegaskan



bahwa pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota perlu menyusun strategi, kebijakan, dan program penanggulangan kemiskinan daerah sesuai dengan karakteristik dan sumber daya masing-masing.

Penyusunan strategi, kebijakan, dan program penanggulangan kemiskinan ini yang terpenting harus benar-benar didasarkan pada pendataan kemiskinan secara langsung kepada masyarakat miskin. Apakah Pemerintah Provinsi Jatim telah melakukan hal ini?

Kita semua mengetahui, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah memberikan diskresi (keleluasaan) kepada pemerintah daerah dalam mengelola dan mendayagunakan sumber keuangan daerah. Namun demikian, perlu disadari bahwa tugas dan peran pemerintahan sebenarnya bukan hanya bagaimana menarik investor dan berusaha mendongkrak pemasukan pemerintah atau pendapatan asli daerah (PAD) lewat PAD program-program pertumbuhan ekonomi semata.

Pengalaman selama ini telah mengajarkan bahwa tugas pokok pemerintah sebenarnya adalah bagaimana meningkatkan kesejahteraan rakyat yang diemban melalui fungsi pelayanan (*services*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*), dan sekali lagi bukan sekadar melaksanakan kegiatan rutin pemerintahan sehingga pendayagunaan seluruh sumber keuangan daerah harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bukan demi kepentingan orang per-orang atau demi kekuasaan.

Untuk menangani persoalan kemiskinan hingga ke akar masalah, yang dibutuhkan selain keterbukaan dan kepekaan pemerintah, yang terpenting adalah fokus dan ketepatan program penanggulangan kemiskinan yang dirancang serta dilaksanakan di lapangan. Mungkin benar bahwa kegagalan berbagai program pembangunan dan upaya pengentasan kemiskinan yang dilakukan selama ini sebagian disebabkan karena moral *hazard*, *bad governance* atau karena kinerja birokrasi yang kurang maksimal.

Akan tetapi, sekadar memperbaiki kualitas transparansi atau kontrol atas pelaksanaan kebijakan pembangunan sesungguhnya bukan jaminan bahwa otomatis kemudian akan terjadi perbaikan dan pengembangan sistem ekonomi tangguh yang berkemanusiaan.

Upaya untuk memberdayakan kegiatan produktif masyarakat miskin dan meningkatkan posisi bargaining mereka terhadap semua bentuk eksploitasi dan superordinasi, tak pelak prasyarat yang dibutuhkan adalah kemudahan ekonomi (*economic facilities*) yang benar-benar nyata dan peluang-peluang sosial (*social opportunities*) yang memihak kepada masyarakat miskin.

Yang dimaksud kemudahan ekonomi adalah kesempatan dan makin terbukanya akses masyarakat miskin terhadap berbagai sumber permodalan dan pasar yang tidak dibayang-bayangi dengan syakwasangka yang seringkali mendiskreditkan masyarakat miskin. Sedangkan yang dimaksud peluang-peluang sosial adalah upaya untuk

membangun investasi sosial lewat program-program pemberdayaan sosial dan kemudahan berusaha serta meningkatkan kesempatan masyarakat miskin untuk melakukan mobilitas sosial-ekonomi secara vertikal melalui pemenuhan kebutuhan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, dan bahkan kebutuhan untuk melakukan partisipasi politik secara aktif.

Upaya untuk memberdayakan masyarakat miskin dan membangun sistem ekonomi tangguh yang berkemanusiaan niscaya tidak akan pernah bisa berhasil jika terlalu kental ditunggangi oleh kepentingan politis atau kepentingan pribadi pihak-pihak tertentu yang berkecimpung dalam dunia politik.

Di sisi lain, seyogianya juga disadari bahwa upaya memberantas kemiskinan tidaklah mungkin dapat berhasil jika dilakukan secara sepotong-sepotong, temporer, tidak kontekstual, dan apalagi jika semuanya dilakukan dengan tidak konsisten.

Kegiatan penanggulangan kemiskinan selain membutuhkan energi, dana yang besar dan komitmen yang benar-benar serius, yang tak kalah penting adalah perencanaan program penanggulangan kemiskinan yang benar-benar matang.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang diatas dapat ditarik suatu permasalahan sebagai berikut :

- a. Apakah pendapatan perkapita, tabungan perkapita, kesempatan kerja, dan pengeluaran pemerintah berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan di kota Surabaya.
- b. Dari variabel bebas tersebut faktor manakah yang paling dominan mempengaruhi kemiskinan di kota Surabaya.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan perkapita, tabungan perkapita, kesempatan kerja, dan pengeluaran pemerintah terhadap kemiskinan di kota Surabaya.
- b. Untuk mengetahui variabel-variabel yang paling dominan dalam mempengaruhi kemiskinan di kota Surabaya.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

- a. Sebagai bahan pertimbangan dalam memecahkan masalah penanggulangan kemiskinan.
- b. Sebagai bahan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan untuk penelitian-penelitian serupa di daerah lain, serta bermanfaat bagi fakultas ekonomi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur guna melengkapi perbendaharaan perpustakaan.
- c. Membantu mengembangkan kemampuan penulis dalam menganalisa dan memecahkan, masalah-masalah yang berkaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan di kota Surabaya.